

# Fra prisregulering til konkurrencefremme

Ole Mahon Hansen

Monopoltilsynet

*SUMMARY: The following article takes a critical view of the description of existing concentration and competition trends of trade and industry, given in a recent Danish report, and, furthermore, indicates that the recommendations of the report imply a restriction of the competition authorities' powers to regulate prices charged by dominant enterprises - including gains through monopoly - and their powers to implement freeze of prices or profits or calculation rules for certain lines of trade or goods. This circumstance, and the emphasizing in the report of effectiveness in production and sale being the principal aim which the competition authorities should advance, shows that the authors of the report have been influenced by recent years' American competition debate.*

---

I august 1986 udkom betænkning nr. 1075 - *Fra Monopollov til Konkurrencelov* - udarbejdet af professorerne Nyboe Andersen, Anders Ølgaard og Bent Christensen.

Denne betænkning danner i øjeblikket udgangspunktet i debatten - såvel den økonomisk/juridiske som den politiske - om mål og midler i den danske monopollovgivning - og udgør fundamentet i industriministeriets arbejde med forslag til en ny lovgivning vedrørende monopoler og konkurrencebegrænsninger.

I kommissoriet ved udvalgets nedsættelse fik udvalget til opgave »at belyse den eksisterende monopolkontrol og fremkomme med forslag til en modernisering af monopolkontrollen..... Udvalgets overvejelser skal omfatte såvel monopolloven som pris- og avanceloven og skal foretages i lyset af udviklingen i markedsstrukturen og konkurrenceforholdene, nationalt og internationalt siden disse loves vedtagelse«.

Betænkningens forfattere finder, at monopollovgivningens grundlæggende kontrolprincip - kontrol med misbrug - ikke bør fraviges og mener selv, at man i store træk fastholder gældende ret på indgrebsområdet (betænkningens side 33 og side 243-44).

Udvalgets nøglebegreber er effektivitet, gennemsigtighed og konkurrence, idet det anføres, at betænkningen »er affattet ud fra et mere *offensivt* synspunkt« i modsætning til, hvad man finder, er Trustkommissionens og det nuværende tilsyns mere defensive sigte.

En nøjere analyse af betænkningens forslag og dens forudsætninger fører til, at man må stille sig særdeles skeptisk over for visse af betænkningens hovedkonklusioner.

---

Forfatteren er kontorchef i Monopoltilsynet. Artiklen er imidlertid alene udtryk for forfatterens personlige synspunkter.

# Fra prisregulering til konkurrencefremme

Ole Mahon Hansen

Monopoltilsynet

*SUMMARY: The following article takes a critical view of the description of existing concentration and competition trends of trade and industry, given in a recent Danish report, and, furthermore, indicates that the recommendations of the report imply a restriction of the competition authorities' powers to regulate prices charged by dominant enterprises - including gains through monopoly - and their powers to implement freeze of prices or profits or calculation rules for certain lines of trade or goods. This circumstance, and the emphasizing in the report of effectiveness in production and sale being the principal aim which the competition authorities should advance, shows that the authors of the report have been influenced by recent years' American competition debate.*

---

I august 1986 udkom betænkning nr. 1075 - *Fra Monopollov til Konkurrencelov* - udarbejdet af professorerne Nyboe Andersen, Anders Ølgaard og Bent Christensen.

Denne betænkning danner i øjeblikket udgangspunktet i debatten - såvel den økonomisk/juridiske som den politiske - om mål og midler i den danske monopollovgivning - og udgør fundamentet i industriministeriets arbejde med forslag til en ny lovgivning vedrørende monopoler og konkurrencebegrænsninger.

I kommissoriet ved udvalgets nedsættelse fik udvalget til opgave »at belyse den eksisterende monopolkontrol og fremkomme med forslag til en modernisering af monopolkontrollen..... Udvalgets overvejelser skal omfatte såvel monopolloven som pris- og avanceloven og skal foretages i lyset af udviklingen i markedsstrukturen og konkurrenceforholdene, nationalt og internationalt siden disse loves vedtagelse«.

Betænkningens forfattere finder, at monopollovgivningens grundlæggende kontrolprincip - kontrol med misbrug - ikke bør fraviges og mener selv, at man i store træk fastholder gældende ret på indgrebsområdet (betænkningens side 33 og side 243-44).

Udvalgets nøglebegreber er effektivitet, gennemsigtighed og konkurrence, idet det anføres, at betænkningen »er affattet ud fra et mere *offensivt* synspunkt« i modsætning til, hvad man finder, er Trustkommissionens og det nuværende tilsyns mere defensive sigte.

En nøjere analyse af betænkningens forslag og dens forudsætninger fører til, at man må stille sig særdeles skeptisk over for visse af betænkningens hovedkonklusioner.

---

Forfatteren er kontorchef i Monopoltilsynet. Artiklen er imidlertid alene udtryk for forfatterens personlige synspunkter.

Anvendelsen af begreber som offensiv og defensiv synes ikke frugtbar, da begreberne naturligvis ikke kun relaterer sig til lovgivningens indhold, men i lige så stor udstrækning til administrationens ihærdighed og konsekvens.

Forinden en gennemgang af nogle helt centrale emner i betænkningen kan det være hensigtsmæssigt kort at betragte den historiske baggrund for udvalgets nedsættelse. Den danske monopollovgivning stammer fra 1955 og hviler på et bredt politisk grundlag. Organisationer, brancher og enkeltvirksomheder har fra tid til anden rettet kritik mod enkeltafgørelser fra Monopoltilsynet eller praksis på et givet område – at en kontrolmyndighed kritiseres af dem, der kontrolleres er næppe overraskende – men sådanne kritikpunkter har ikke siden Industrirådets henvendelser til handelsministeren i 1961, i 1970 og i 1975 vedrørende spørgsmålet om monopolmyndighedernes praksis med hensyn til dominerende virksomheders nettoindtjening<sup>1</sup> ført til væsentlige krav om ændringer i lovgivningen. »Moderniseringsdebatten« vedrørende den danske monopollovgivning blev ikke startet efter en sådan kritik, men derimod af klager til industriministeren fra 2 implicerede virksomheder over 2 redegørelser fra Monopoltilsynet – redegørelser, der alene havde til formål at fremme gennemsigtigheden på markedet og ikke indebar indgreb over for virksomhederne (tilsynets redegørelser om henholdsvis kunstgødningsbranchen og isoleringsbranchen).

Den efterfølgende debat om disse redegørelser – begyndende i dagspressen og afsluttende i Folketinget – blev anledningen til en storstilet generel debat om monopolkontrol og monopolpraksis. Som en administrerende direktør fra en af de største danske industrivirksomheder i denne periode udtrykte det: »Det er nu, Tilsynets virke bør tages op til revision. Tidspunktet har aldrig været bedre. Sommerens debat (om redegørelserne, forfatteren) har skabt en forståelse, som der ikke er nogen garanti for, vi kan etablere igen«<sup>2</sup>.

Det er således værd at bemærke sig, at kravet om lovændringer baserer sig på kritik af tilsynets undersøgelsesvirksomhed. Det kan på denne baggrund forekomme paradoksalt, at monopollovsudvalgets betænkning tilsyneladende ønsker at styrke undersøgelsesvirksomheden, men samtidig at begrænse tilsynets indgrebsmuligheder på en række væsentlige områder.

---

1. J.fr. *Monopoltilsynets meddelelser* 1962, side 141-47, 1972, side 37-90 og 108-110, og 1976, side 141-190. Se også Industrirådet (1977). I 1960'erne og 1970'erne accepterede monopolmyndighederne en forrentning af den arbejdende kapital i størrelsesordenen 10-12%. I de senere år har monopolmyndighederne ved forholdsvis få indgreb imidlertid accepteret forrentningsprocenter på mere end det dobbelte heraf. Man kan naturligvis ikke sammenligne afkast af passiv og aktiv investering, men det er dog bemærkelsesværdigt, at obligationsrenten i samme periode er faldet markant.

2. Direktør Jørgen Trygved til *Politisk Ugebre*v 13. oktober 1984. Adjunkt Henrik Larsen (1985-86) har givet en på mange måder interessant politologisk analyse af denne debat og baggrunden herfor.

De væsentligste hovedkonklusioner fra udvalget forekommer mig at være følgende:

Udvalget fremhæver i betænkningen gennemsigtheden på markeder (også om konkurrenceforhold i almindelighed) som en forudsætning for konkurrence. Gennemsigthed er tilsyneladende det universalmiddel, der skal fremme konkurrencen og dermed føre til konkurrencelovens hovedmål: effektivitet i produktion og salg (side 25-26 og kap. 5-6). Tilsynets undersøgelsesvirksomhed og en generel aktindsigt for personer og virksomheder skal bl.a. skabe denne gennemsigthed.

Denne del af udvalgets forslag harmonerer vel med det aktive tilsyn, udvalget mener, at konkurrencetilsyn bør udøve. Dette gælder også et interessant forslag om, at konkurrencemyndigheden desuden ved offentliggørelse af udtalelser skal kunne påpege skadevirkninger for konkurrencen i erhvervslivet ved virksomhed af den ene eller anden art udøvet af offentlige virksomheder eller myndigheder – uden dog at dette tilsyn skal kunne gribe regulerende ind over for urimeligheder (side 37-38, 306-307 og kap. 8.3). Et sådant forslag – der svarer til forholdene i Sverige – vil kunne medvirke til, at også statslige og kommunale myndigheder ved afgørelser om priser, udstedelse af autorisationer, koncessioner og lignende må inddrage konkurrencemæssige synspunkter i overvejelserne. Man må dog være opmærksom på, at undersøgelser i forbindelse med sådanne udtalelser fra konkurrencemyndigheden vil være ressourcekrævende uden garanti for nogen større effekt<sup>3</sup>.

Derimod er det vanskeligt at se, hvorledes konkurrencetilsynet kan anlægge en mere aktiv linie over for konkurrencebegrænsninger og dominerende virksomheders prisfastsættelse, når udvalget på en lang række områder indsnævrer tilsynsmyndighedens indgrebsmuligheder og væsentlige beredskabsfunktioner – for nogle punkters vedkommende med direkte henvisning til, at den hidtidige administration har ført til kritik fra erhvervslivet.

Disse begrænsninger omfatter:

- Bortfald af ugyldighedsvirkning ved ikke rettidig anmeldelse af aftaler og vedtagelser (monopollovens § 6, stk. 1.).
- Ophævelse af anmeldeshjemmelen i monopollovens § 6, stk. 2, over for dominerende enkeltvirksomheder og sammenslutninger (herunder finansielle forbindelser).

---

3. Monopoltilsynet havde i begyndelsen af 1970'erne – pris- og avanceloven af 1971, § 4, stk. 3 – i ca. 2 3/4 år udtaleret vedrørende offentlige myndigheders prisheregninger, og sådanne udtalelser blev offentliggjort i tilsynets meddelelser, jfr. *Monopoltilsynets meddelelser* 1971, nr. 5, side 146-47 samt side 154-55. Tilsynet afgav i denne periode i alt 412 udtalelser. En stikprøve heraf har vist, at i ca. 3/4 af de tilfælde, hvor tilsynet ikke fandt prisforhøjelser rimelige, blev tilsynets udtalelser *ikke* fulgt (der var her tale om forsyningsvirksomheder samt trafik- og transportområdet).

- Skærpe af krav til, hvornår markedsdominans foreligger (markedsandele – hvor en grænse på 40-45% introduceres – markedsafgrænsning etc.).
- Mulighederne for prisindgreb begrænses væsentligt, idet mulighederne for fastsættelse af maksimalpriser/-avancer, indførelse af kalkulationsordninger og gennemførelse af pris-/avancestop bortfalder.
- Bortfald af mulighederne for gennemførelse af faktureringsregler (der blandt andet kan fremme markedets gennemsigtighed).
- Afskaffelse af indberetningspligt til Monopoltilsynet af vejledende videresalgspri- ser (pris- og avancelovens § 10).<sup>4</sup>

I det følgende vil jeg behandle to centrale punkter i betænkningen: (1). Kapitel 4 om ændringer i erhvervsstrukturen og betydningen heraf for konkurrencen samt (2) betænkningens forslag til begrænsninger i mulighederne for prisindgreb.

#### **Ændringer i erhvervsstrukturen og betydningen heraf for konkurrenceforholdene**

Betænkningens kapitel 4 er et vigtigt kapitel, da de heri beskrevne udviklingstendenser – især vedrørende internationalisering og koncentration – er det empiriske grundlag for udvalgets forslag til ændringer af lovgrundlaget (jfr. citatet ovenfor, hvor kommissoriet betoner dette).

Kapitlets oplysninger om disse forhold fører blandt andet frem til den konklusion, at der siden 1955 har fundet en kraftig internationalisering sted af dansk erhvervsliv, idet »Import- og eksportandele for især industrivarer har været kraftigt stigende gennem tiderne« (side 20). Hvad angår udviklingen i koncentration af omsætning på virksomheder, finder udvalget et ikke entydigt billede, dog anføres det som et samlet indtryk af industriudviklingen, »at en høj koncentrationsgrad kun synes at foreligge i visse som hovedregel traditionelle sektorer (bryggerier, margarinefabrikker, tobaksfabrikker og andet inden for nærings- og nydelsesmiddelbranchen, cementfabrikker, glas og porcelæn, trådvarer og lignende), medens *de mere ekspansive dele af industrien ikke i traditionel forstand er præget af koncentration*, men derimod ofte producerer varer med nichepræg« (side 22).<sup>5</sup>

---

4. Udvalget finder her, at der alene er tale om et statistisk redskab (side 214), men overser, at indberetningspligten – som et overvågningsinstrument – i praksis muliggør analyse af prisudviklingen i de forskellige brancher med henblik på at konstatere, om vejledende priser hos forskellige virksomheder i en branche ligger på samme niveau, om prisforhøjelser sker på samme tid, om mindre virksomheder følger prisforhøjelser fra store virksomheder (prisføreskab), i hvilken udstrækning de vejledende priser følges (om konkurrencen er neutraliseret), og hvorledes/hvor meget handelsmarginale forhøjes.

5. Jfr. også side 155-156, hvor udvalget erkender, at de gennemsnitlige tekniske og økonomiske enheder ganske vist bliver »lidt større, men i forhold til internationaliseringen er denne effekt særdels beskedne«. Dette udsagn dokumenterer udvalget ikke yderligere.

Denne beskrivelse af den empiriske udvikling og konklusionerne heraf må synes overraskende på flere punkter.

Det er ikke muligt eller rimeligt, som udvalget gør det, at lægge helt generelle og særdeles aggregerede tal - d.v.s. på makroplan - til grund ved konklusioner om konkurrenceforholdene på de enkelte varemarkeder - d.v.s. på mikroplanet. Dette gælder såvel spørgsmålet om graden af internationalisering som udviklingen i koncentrationsforholdene.

Selv om man lægger udvalgets egne oplysninger til grund vedrørende *internationaliseringen* (jfr. bl.a. tabel 3, side 118), er det endda tvivlsomt, om internationaliseringen er så markant, som udvalget mener. I perioden 1955-1979 er der således tale om en ganske lille stigning i eksportens andel af bruttofaktoringkomsten (fra 25 til 26%), og importens andel af bruttofaktoringkomsten er ligeledes steget meget lidt fra 1960-1979 (fra 31 til 33%). Den største ændring sker imidlertid fra 1979 til 1984.

Den væsentligste kritik må imidlertid være, at stigende eksport-/importandele for industrien som helhed - der for industriens vedkommende i de senere år bl.a. må tilskrives en kraftig bedret konkurrenceevne for danske virksomheder - ikke i sig selv kan sige noget sikkert om konkurrenceforholdene på de enkelte vareområder på det danske marked. En betydelig importandel af f.eks. foderstoffer og kunstgødning - der stort set indgår som råvarer/halvfabrikata i dansk produktion - siger således ikke noget om konkurrencen mellem foderstoffirmaer og udbydere af kunstgødning i de forskellige omsætningsled.

*Koncentrationsforholdene* er i betænkningen belyst ved hjælp af industristatistikens oplysninger om beskæftigelsens størrelse fordelt på lokaløkonomiske eller producerende enheder. Udvalget lægger her afgørende vægt på beskæftigelsens fordeling på sådanne enheder i hovedbrancher - især oplysninger om andelen af beskæftigelsen på virksomheder med under 50 ansatte (tabel 8, side 125).

En opgørelse af denne art siger imidlertid ikke noget om koncentrationen på brancher eller vareområder, når det ikke samtidigt oplyses, hvor stor en del af en branches beskæftigelse der ligger på de store virksomheder. For jern- og metalindustrien anfører udvalget, at 75% af virksomhederne i 1983 (året er rettelig 1982) hver havde under 50 ansatte (mod 72% i 1970), men betænkningen gør ikke samtidig opmærksom på, at disse virksomheder blot har 21% af denne industris totale beskæftigelse - d.v.s. at 25% af virksomhederne altså dækker 79% af beskæftigelsen. Det er ligeledes bemærkelsesværdigt, at industristatistikken for 1982 desuden oplyser, at over 40% af denne heterogene og store industris arbejdsstyrke var beskæftiget i blot 36 firmaer - ud af i alt 1.895 - med hver over 500 ansatte.

Med en betydelig mere kapitalintensiv produktion nu end tidligere ser betænkningens beregninger desuden bort fra den ganske betydelige produktivitetstigning, der har været i de seneste 10-15 år.

Som yderligere eksempler på industristatistikens uanvendelighed kan nævnes opgørelserne over udviklingen i antallet af svineslagterier og antallet af brødfabrikker. Antallet af slagterier er efter produktionsstatistikken stort set uændret i en 12-årig periode, men ser man på virksomheder, er der tale om et fald på 78%. For brødfabrikkerne vedkommende er antallet af fabrikker i en ca. 20-årig periode faldet med ca. 20%, men antallet af virksomheder med hele 66%.

Industristatistikken, herunder beskæftigelsen og dens fordeling på producerende enheder, er således en dårlig for ikke at sige uanvendelig målestok for koncentrationen. Et selskab inden for en enkelt branche kan endvidere eje flere fabrikker (hvilket ikke vil fremgå af industristatistikken), og statistikken tager ikke hensyn til finansielle forbindelser mellem virksomheder i forskellige brancher.

Også en ændret placering af varegrupper under brancher over tid kan føre til usikre oplysninger; sådanne ændringer kan bl.a. konstateres for mejerier samt plast- og gummiindustrien.

Såfremt koncentrationsforholdene skal kunne belyses korrekt, er det nødvendigt *at ændre analyseniveauet til de enkelte vareområder* og her beregne de enkelte udbydernes (virksomhedernes) andele af de pågældende markeders omsætning.<sup>6</sup> Hvis denne metode var blevet benyttet – som det f.eks. er gjort i Trustkommissionens betænkninger, især betænkning nr. 8 indeholdende korte markedsbeskrivelser, og i Monopoltilsynets mange redegørelser – ville man kunne konstatere, at der for en betydelig – ja, måske langt den overvejende del – af industrien er tale om meget koncentrerede markeder – altså en bevægelse bort fra markeder med flere til markeder med færre udbydere. Dette gælder ikke blot de områder, som udvalget betegner som de traditionelle, men også en lang række andre områder, herunder vareområder inden for jern- og metalindustrien, som udvalget generelt finder meget lidt koncentreret. Dette betyder dog ikke, at der ikke også er ekspansive vareområder, hvor antallet af udbydere – bl.a. som følge af specialiseringer – er steget eller er særdeles svingende (f.eks. visse elektroniske varer eller møbler), men dette kan *ikke* betegnes som den overvejende tendens.

Det kræver naturligvis et betydeligt kendskab til brancher for helt nøjagtigt at kunne udrede koncentrationstendenser og koncentrationsgrader inden for de enkelte vareområder, men til illustration af den betydelige koncentration er nedenfor vist en grov opdeling af vareområder med en betydelig koncentration – monopoler, oligopoler og markeder med koncentration i øvrigt. Oversigten er alene udarbejdet på baggrund af antallet af udbydere (producenter og importører) og ikke efter udbydernes markedsad-

---

6. Winding Pedersen (1965) har side 66-83 behandlet forskellige anerkendte koncentrationsmål og -beregninger.

*Varemarkeder med en betydelig koncentration*

Cement	Telemateriel	Ilt/acetylen	Tobak
Brændt kalk	Elektronisk	Malerverer	Sprit/gær
Klinker	skibsudstyr	Tapet	Øl
Eternitplader	Elektroniske	Medicinalprodukter	Sukker
Betontagsten	måleapparater	Medicinske	Salt
Tegl	En række	måleapparater	Margarine
Trådvarer	plastprodukter	Sanitetsarmatur	Planteolier
Færdigblandet beton	Planglas	Køkkenelementer	Eddike
Lofts- og vægplader	Glas/porcelæn	Frysehuse	Mel
(spån/gipsonit)	Isoleringsmaterialer	Radio/TV-apparater	Kaffe
Kedler	Papir/bølgepap	Visse køkken-	Iskrem
Olietanke	Emballage- og	maskiner	Visse morgenmåltids-
Oliefy	affaldssække	Vaske-/opvaske-	produkter
Radiatorer	Konservedåser	maskiner	Vaskepulver/sæbe
Visse bygningsbeslag	Ventilatorer	Køle/fryseskabe	Rugbrød
Elevatorer	Væskpumper	Symaskiner	Chokolade/
Låse	Visse landbrugs-	Barnevogne	sukkerverer
Tagpap	maskiner	Kopimaskiner	
Asfalt	Kunstgødning	Repro-udstyr	
El-installations-	Landbrugskemikalier	Grammofonplader/	
artikler	Olieprodukter	kassetter	
Glødelamper	Træbeskyttelses-	Film/filmfrem-	
Batterier	midler	kaldelse	

færd, ligesom der heller ikke er taget hensyn til eventuelle konkurrencebegrænsende aftaler, forekomsten af patenter, mærkevarer og lignende varedifferentiering.

Der vil selvsagt kunne findes flere områder end her nævnt, men som oversigten antyder, kan der i en lang række brancher konstateres en betydelig koncentration af omsætningen på få, store virksomheder. Alene Monopoltilsynets register med anmeldte virksomheder omfatter nu godt 200 virksomheder med mange forskellige varer/varegrupper. (For 133 industrivirksomheder beløb den anmeldelsespligtige omsætning sig til 34 mia.kr. i 1984).

Vender man sig bort fra den egentlige industri, kan man ligeledes iagttage en betydelig koncentration inden for *landbrugets forarbejdnings- og forsyningsvirksomheder* (f.eks. inden for vareområderne mælk, ost, smør, svinekød, fjerkræ, æg, frø samt korn og foderstoffer), inden for *handelsleddene* - hvor især dagligvarebranchens grossistled i de senere år er blevet et oligopol<sup>7</sup> - og *den finansielle sektor* (pengeinstitutter,

7. Det bør i denne forbindelse fremhæves, at konkurrenceforholdene på dagligvaremarkedet er opdelt i 2 »lukkede« afsætningskanaler: FDB/IRMA (med egne varemærker og produktion/import) på den ene side og købmandssektoren på den anden side. Denne opdeling påvirker såvel konkurrencen mellem handelsvirksomhederne som konkurrencen mellem producenter.



forsikringselskaber og realkreditinstitutter). Udvalget er opmærksom på disse koncentrationstendenser, men tillægger dem tilsyneladende ikke afgørende vægt i konklusionerne om konkurrenceforholdene.

Der kan desuden konstateres en betydelig koncentration inden for en lang række *tjenesteydende erhverv* (f.eks. vagttjeneste, rengøring og rejsebureauvirksomhed) og *transportsektoren* (f.eks. færgeoverfarter).

Som bekendt findes der i dansk erhvervsliv økonomisk stærke virksomheder og fonde i en lang række brancher, og der foregår hvert år et stort antal virksomhedsovertagelser, fusioner m.v.<sup>8</sup> Denne udvikling og finansielle forbindelser mellem virksomheder på samme eller andre markeder kan have – og har – væsentlig indvirkning på konkurrenceforholdene. Det er derfor beklageligt, at udvalget ikke har forsøgt at kortlægge kapitalkoncentrationen eller blot de væsentligste finansielle forbindelser. Betænkningen nævner blot under en gennemgang af detaileddet, at der sker en »tværgående kapitalkoncentration, hvis indflydelse på konkurrenceforholdene det er vanskeligt at vurdere« (side 160).<sup>9</sup>

Endvidere savnes der i betænkningens gennemgang af strukturforhold af betydning for konkurrenceforholdene en beskrivelse af de ganske betydelige offentligretlige reguleringer, der findes på en række områder (autorisationsordninger, miljøregler, regler om veterinære forhold, arbejdsbeskyttelsesforanstaltninger, planlove etc.) – regler, der i en række tilfælde forstærker eksisterende virksomheders markedsindflydelse, og i praksis kan udelukke tilgang til et marked (et eksempel er markedet for plantebeskyttelsesmidler).

Forhold som patenter, eneforhandlingsrettigheder og ny teknologi er endelig heller ikke omtalt, omend også disse forhold påvirker konkurrenceforholdene.

### **Begrænsninger i mulighederne for prisindgreb**

Med udgangspunkt i den grundlæggende frihed for erhvervslivet til at indgå aftaler og kontrakter samt disponere frit – et økonomisk system styret af markeds kræfterne – når udvalget frem til, at »den overordnede målsætning for en konkurrencelovgivning er den størst mulige effektivitet i produktion og afsætning af varer og tjenesteydelser på et givet tidspunkt såvel som i dynamisk forstand« (side 25). Efter udvalgets ovenfor nævnte beskrivelse af erhvervsudviklingen er konkurrenceforholdene generelt set

---

8. Jfr. bl.a. tilsynets årlige redegørelser om disse forhold.

9. Monopoltilsynet har i et notat til Industriministeriet (1984), ud over en belysning af koncentrationen kort nævnt en række væsentlige finansielle forbindelser og udviklingstendenser (monopolvirksomheders opkøb af andre virksomheder) inden for dette hovedvareområde.

rimeligt gode i Danmark, og konkurrence betragtes som tidligere nævnt som et overordnet middel til opnåelse af den størst mulige effektivitet. To forhold er imidlertid nødvendige forudsætninger herfor: Gennemsigtighed i markedet og erhvervsfrihed, der for udvalget primært synes at være lig med etableringsfrihed (»free entry to the market«).

Jo mere gennemsigtigt et marked er – blandt andet fremmet ved udstrakt offentliggørelse af priser, rabatter etc. – jo mindre vil behovet efter udvalgets opfattelse være for konkurrenceregulerende indgreb.

Udvalget foreslår på baggrund af disse overvejelser væsentlige ændringer i tilsynsmyndighedens beføjelser til prisindgreb. Sådanne indgreb kan ganske vist ikke helt undværes, når der foreligger monopolsituationer, men prisindgreb som konkurrencepolitisk middel bør trænges tilbage. Prisindgreb skal gøres *subsidiære*, d.v.s. kun anvendes, hvis skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger ikke kan fjernes på anden måde, og da kun, hvis en pris eller avance er *åbenbart for høj* (betænkningen konkretiserer imidlertid ikke nærmere, hvad denne formulering dækker). Maksimalpriser/-avancer for en virksomhed kan endelig kun fastsættes for en periode af op til 1 år ad gangen (side 32-35 og side 295-305).

Indgreb – herunder prisindgreb – er imidlertid yderligere begrænset til områder, hvor der findes offentlige reguleringer (f.eks. autorisationsordninger, planlægning og tekniske handelshindringer) eller barrierer, som er skabt for at vanskeliggøre tilgangen til markedet (f.eks. etableringskontrol, markedsdelingsaftaler, boykot, forhandlerantagelsesbetingelser m.v.). Derimod vil barrierer, der er driftøkonomisk eller effektivitetsmæssigt begrundet (f.eks. stordriftsfordele, kapitalkrav, teknologisk avancerede produkter, højt know-how niveau m.v.), »som udgangspunkt« ikke berettiger til indgreb. Det understreges dog, »at dette blot er et analytisk præget synspunkt«, og at det i praksis ofte ikke vil være muligt at isolere denne type adgangsbarrierer (side 268-269). Udvalget anfører desuden, at konkurrencemyndigheden i »særdeleshed ved prisindgreb« må være tilbageholdende med »at bruge markedsafgrænsninger, der er baseret på i reglen kortvarige modeskift og smagsændringer« (side 256, jfr. også side 33). Evnen til at fastholde markedets dominans finder udvalget her må inddrages som et væsentligt vurderingskriterium.

Det bør i forbindelse hermed bemærkes, at en lang række hensyn efter udvalgets opfattelse falder uden for en ny konkurrencelovgivning og dermed betingelserne for at kunne foretage indgreb. Det drejer sig om inflationsbekæmpelse, bevarelse og styrkelse af små og mellemstore virksomheder samt forbrugerbeskyttelse, ligesom heller ikke indkomstpolitiske (fordelingsmæssige) hensyn skal kunne danne grundlag for prisindgreb.

Begrænsningerne i mulighederne for prisregulering rejser en række spørgsmål af såvel teoretisk/økonomisk som politisk art.

I den nugældende monopollov er det eksplicit anført, at loven bl.a. har til formål at forhindre urimelige priser – urimelige enten som følge af for høje omkostninger eller for høje avancer. Kort sagt kan Monopoltilsynet altid skride ind over for høje priser, uanset om der er fri adgang til det pågældende marked eller ej. Når indgreb over for høje priser kan komme på tale også over for effektivt drevne monopolvirksomheder, skyldes dette – som allerede Trustkommissionens betænkning nr. 3 har beskrevet det (bl.a. side 18-19) – at let adgang til et marked ikke er en ubetinget garanti for, at monopolpriser ikke kan blive opretholdt. Sådanne i realiteten beskyttede virksomheder vil da kunne tage højere priser uden at trække nye konkurrenter til og uden risiko oppebære en forrentning, der er større end forrentningen hos virksomheder på konkurrenceprægede markeder.

Trustkommissionens betænkning nr. 3 nævner som væsentlige barrierer blandt andet:

- at allerede bestående virksomheder ofte bevidst modarbejder nye konkurrenters fremkomst (f.eks. ved opkøb af råvarekilder, eneforhandlingsaftaler med leverandører, trusler om priskrig etc.).
- at etablering ofte vil kræve stor kapital,
- at alene krav til store produktionsenheder kan bremse nye virksomheder,
- at allerede etablerede virksomheder ofte på forskellig måde har en fortrinsstilling frem for eventuelle nye konkurrenter (f.eks. teknisk og organisatorisk viden og erfaring, eventuelle patenter samt velanskrevne varer bl.a. som følge af en massiv reklameindsats), og
- at eksisterende virksomheder har relativt let ved at skaffe kapital til f.eks. at øge kapaciteten m.v.

Professor H. Winding Pedersen har bl.a. i sin seneste bog – med den tankevækkende titel: *Prisregulering mod monopolmagt* (Winding Pedersen, 1985) – anført eksempler på sådanne barrierer, herunder køberes varepræferencer og konsekvenserne heraf for konkurrenceforholdene (side 181-182).

Driftøkonomiske barrierer findes der flere aktuelle eksempler på i Danmark, og en dominerende virksomhed på sådanne konkurrencebegrænsende markeder kan og vil kunne tage overnormale fortjenester også gennem en længere periode.

På oligopolmarkeder – der ikke er behandlet særskilt af monopollovsudvalget<sup>10</sup> – er det den almindelige erfaring, at der ofte er tale om en neutraliseret priskonkurrence.

---

10. Med henvisning til Scherer (1980) anfører udvalget kort, at der er »argumenteret overbevisende for«, at oligopolistiske markeder ofte ikke indebærer ophævelse eller neutralisering af konkurrencen (bet. side 266-67). I det nævnte værk gennemgår Scherer oligopolistisk prisfastsættelse (bl.a. med eksempler), og forfatteren mener, at »traditionel« oligopolistisk prisfastsættelse under særlige omstændigheder (f.eks. når antallet af

Ofte kan man imidlertid iagttage en aktiv konkurrence på forskellige salgsfremmende midler, der i vid udstrækning dog gensidigt vil ophæve hinandens virkninger med et langt højere omkostningsniveau på markedet til følge og, hvad der her er vigtigt, derved afholde andre virksomheder fra at etablere sig på markedet (en driftsøkonomisk barriere). En yderligere konsekvens vil være en samfundsmæssig u hensigtsmæssig ressourceallokering («Social waste»).

Også den nugældende lovgivning lægger en del-målsætning om effektivitet til grund. Monopoler *kan* indebære stordriftsfordele, men det bør understreges, at sådanne virksomheder altid vil have en højere fortjeneste end under fuldkommen konkurrence (d.v.s. en overnormal fortjeneste). Monopolmyndighederne må derfor have mulighed for at kunne gribe regulerende ind, når undersøgelser har vist, at virksomheder udnytter deres markedsposition ved at have urimeligt høje avancer bl.a. vurderet ud fra den korrekte markedsrisiko. Gennemsigtighed på et marked er en nødvendig betingelse for konkurrence, men langt fra en tilstrækkelig betingelse. En lang række tilfælde – også af nyere dato – dokumenterer dette. Udførlige offentliggjorte oplysninger om markedsforholdene for f.eks. cement eller tobak vil ikke af sig selv tiltrække indenlandske eller udenlandske konkurrenter og derved på længere sigt hindre urimeligt høje avancer, og der kan på markeder med få udbydere og særlig konkurrenceadfærd være behov for hurtigt virkende indgreb, herunder fastsættelse af maksimalpriser eller -avancer.

I prioriteringen af tilsynsmyndighedens valgmuligheder synes det, som om monopolløvsudvalget anser prisindgreb for betydeligt mere ressourcekrævende for myndighederne end udarbejdelse af offentlige redegørelser m.v. Dette *kan* være tilfældet, men vil langt fra altid være det, og indgreb har desuden nogle helt klare fordele fremfor den mere langsigtede opgave, det er at skabe gennemsigtighed.<sup>11</sup>

Fastsættelse af maksimalpriser kan naturligvis i visse tilfælde have uheldige virkninger (f.eks. fungere som sovepude for den berørte virksomhed), men udvalget har ikke dokumenteret, at noget sådant har været tilfældet i Danmark.<sup>12</sup>

Derimod viser praksis, at monopolmyndighederne i flere tilfælde dels har grebet

udbydere overstiger 10-12) *kan* blive modificeret. Det må forekomme overraskende, at dette skulle konstituere en ny teori, der ændrer hidtidige opfattelser på dette område, og når betænkningen hævder, at »denne teori forekommer rimeligt veldokumenteret af empiriske undersøgelser«, burde sådanne danske eksempler være fremdraget.

11. Professor Thorkil Kristensen (1984) har sammenstillet fordele og ulemper ved de to nævnte metoder og fundet, at prisindgreb bør foretrækkes (side 10-16). Det konkluderes her bl.a., at kontrolprincippet »lægger ansvaret for en afgørelse der, hvor det efter en monopolløvs hovedprincip må ligge, nemlig hos tilsynet« (side 15).
12. Udvalget er derimod stort set enige i den nuværende praksis vedrørende opgørelse af virksomheders indtægter, forrentningsprocenter og sammenligning af indtjeningsforhold.

ind ved egentlig regulering (d.v.s. korrigeret monopolgevinster), samtidig med, at man har givet virksomhederne mulighed for i en vis periode at beholde rationaliseringsgevinster (jfr. kalkulationsordningen for cement), og dels ved prisindgreb at fastsætte højestepriser for enkelte varer for at begrænse monopolgevinster (f.eks. vedrørende tobak, spiritus og gær). Sådanne indgreb vil ikke være mulige i monopollovsudvalgets tilsynssystem, ligesom der heller ikke vil være mulighed for pris-/avancestop eller kalkulationsordninger som hjemlet i den nuværende pris- og avancelovs § 6.<sup>13</sup> Tilsynet har tidligere etableret indgreb af denne art over for bl.a. olieprodukter, visse medicinalprodukter, liberale erhvervs takster og visse morgenmåltidsprodukter.

Som anført i betænkningen (side 34 og side 299) har monopolmyndighederne i de senere år været særdeles tilbageholdende med at foretage indgreb i priser og avancer hos dominerende virksomheder, samtidig med, at myndighederne i de få indgreb, der har været tale om, har tilladt væsentlig højere avancer nu end tidligere (jfr. denne artikels fodnote 1). Udvalgets forslag til begrænsning af indgreb forekommer på denne baggrund overflødig, men i fuld overensstemmelse med udvalgets fremhævelse af effektivitet som den eneste målsætning for »Konkurrenceloven«.

Ud over som nævnt at udelukke en lang række mulige prisindgreb over for monopolgevinster (Monopoltilsynets indgreb over for De danske Spritfabrikker i februar 1984 er et af de tilfælde, udvalget ikke ønsker skal gentage sig), svækkes desuden den mere indirekte effekt af prisindgreb, nemlig den præventive virkning, der ligger i, at prisindgreb kan forkomme – og derved i mange tilfælde indirekte påvirker virksomhedernes adfærd.<sup>14</sup>

Som tidligere omtalt i artiklen kan der for en lang række industribrancher, landbrugets forarbejdnings- og forsyningsvirksomheder, grossist- og detailledet o.a. konstateres en ganske betydelig koncentration. Herved får de enkelte virksomheder alt andet lige en betydelig større indflydelse på markedsforholdene, omend der som bekendt findes mange grader af konkurrence – også i visse situationer på oligopolprægede markeder. Et resultat af denne udvikling også i Danmark er, at dominerende enkeltvirksomheder i gennemsnit har såvel højere indtjening som en højere soliditet (selvfinansieringsgrad) end virksomheder på markeder med mange konkurrerende udbydere.

Konstateringen af kraftige koncentrationstendenser må frem for at svække en i forvejen fleksibel lovgivning tale for en styrkelse af kontrolmulighederne.<sup>15</sup>

---

13. Indgreb efter denne bestemmelse kan også omfatte markeder uden dominerende virksomheder, men med neutraliseret konkurrence eller prisfølerskab.

14. Udvalget synes på andre områder at tillægge det præventive en vis vægt; dette gælder f.eks. konkurrencemyndighedens udtaleret over for offentlige myndigheder og nævnes også i overvejelserne vedrørende fusionskontrol, side 322.

15. Jfr. også Thorkil Kristensen (1984, side 7, 5. afsnit).

Sideløbende med koncentrationstendenserne kan man iagttage en betydelig kapitalkoncentration bl.a. i form af dannelse af store koncerner med interesser i mange brancher. Virksomhedsopkøb og erhvervelse af aktiemajoritet i andre virksomheder kan finansieres – og er blevet finansieret – af monopolgevinster, hvorved erhvervslivet yderligere koncentrerer.<sup>16</sup>

### Afslutning

Betænkning nr. 1075 foreslår monopolloven og pris- og avanceloven slået sammen til én lov – konkurrenceloven – og tilsynsmyndighedens navn ændret fra Monopoltilsynet til Konkurrencetilsynet. Monopollovsudvalget mener ikke, at industrien koncentrerer i noget større omfang og finder konkurrenceforholdene rimeligt gode her i landet. På baggrund heraf og med inddragelse af erfaringerne fra en række europæiske lande og senere års danske praksis foreslår udvalget, at Konkurrencetilsynet primært skal søge at fremme konkurrencen ved at skabe gennemsigtighed. Kun hvor effektiviteten i produktion og salg bremses af forskellige institutionelle adgangsbarrierer, skal der kunne gribes regulerende ind i monopolvers priser, rabatter etc.; driftsøkonomiske barrierer berettiger derimod som hovedregel ikke til indgreb.

Det er vanskeligt at se, hvorledes et Konkurrencetilsyn særlig aktivt skal kunne fremme konkurrencen, når væsentlige midler fjernes eller ændres – bl.a. vedrørende prisindgreb og betingelserne for at kunne konstatere markedsindflydelse. Indgreb skal primært vedrøre konkurrencebegrænsende aftaler og leveringsnægtelser. Udvalget er tilsyneladende påvirket af den amerikanske konkurrencedebat, hvor konkurrencefremme – til opnåelse af effektivitet og innovation – er det tilstræbte mål frem for at forhindre overnormale fortjenester hos dominerende virksomheder.

Betænkningens forslag vedrørende prisindgreb fjerner helt pris- og avancelovens bestemmelser og begrænser yderligere indgreb over for dominerende virksomheders priser. Prisindgreb som konkurrencepolitisk redskab er herefter en ren formalitet, hvis afskrækkende – præventive – virkninger er helt borte. Reguleringssynspunktets afsvækkelse startede i 1971 med ophævelsen af monopollovens § 24 – kravet om forhåndsgodkendelse af dominerende virksomheders prisforhøjelser – dog samtidig med indførelse af visse kalkulationsregler i en ny pris- og avancelov. Ved en ændring af pris- og avanceloven i 1974 bortfaldt disse kalkulationsbestemmelser og erstattedes af en generel hjemmel til prisindgreb over for brancher eller virksomheder (lovens § 6). I 1983 modificeredes monopollovens grundlæggende enkeltvarekalkulation ved bereg-

---

<sup>16</sup> Se også Winding Pedersen (1985), side 194. I en fodnote samme side anfører Winding Pedersen, at dette argument ikke synes at have været anvendt i debatten om monopolkontrol i Danmark. Jfr. dog bl.a. Mahon Hansen (1984), side 206.

ning af rimelige priser (indførelse af bestemmelserne i den nuværende § 12, stk. 5), hvilket i realiteten har ophævet priskontrol over for udviklings- og forskningstunge brancher – f.eks. medicinalindustrien.

Monopolrådet har, – som udvalget har noteret sig, i de senere år – vist stadig større modvilje mod anvendelse af prisindgreb, som konkurrencepolitisk redskab, men betænkningens forslag vil – hvis disse bliver lov – umuliggøre stramninger i praksis som følge af konkrete vurderinger af konkurrenceforholdene på vareområder og vil i enkelt-sager udelukke tilsynsmyndighedens egen prioritering af indgreb kontra andre midler, herunder offentliggørelse af undersøgelser. Under alle omstændigheder kan gennemsigtighed ikke, som udvalget mener, erstatte prisindgreb over for overnormale fortjenester.

Udvalgets beskrivelse af udviklingen i koncentrationen og konklusionerne heraf for konkurrencen er ikke dækkende for de faktiske forhold, hvilket kan skyldes, at udvalget har haft begrænset tid til rådighed. Såfremt lovgivningsmagten ønsker at følge udvalgets væsentligste forslag, bør man være opmærksom på, at disse konklusioner ikke kan basere sig på udvalgets analyser af udviklingen i konkurrenceforholdene.

Før en endelig stillingtagen til markante ændringer på monopollovgivningens område må der derfor udarbejdes grundige analyser af struktur- og konkurrenceforholdene på væsentlige vareområder, d.v.s. på mikroplan.

#### Litteratur

- Hansen, Ole Mahon. 1984. Monopolloven – formål og administration. *Ugeskrift for Retsvæsen, B*, s. 203 ff.
- Industriministeriet. 1986. *Fra monopollov til konkurrencelov. Om modernisering af monopolloven og pris- og avanceloven*. København. (Betænkning, 1075).
- Industrirådet. 1977. *Industrien og prislovgivningen*. København.
- Kristensen, Thorkil. 1984. Den danske monopollov og de internationale markeder. I *Managements Erhvervspolitiske Forum*. Rapport nr. 14.
- Larsen, Henrik. 1985-86. Statslig reguleringspolitik under pres i Danmark og USA. *Økonomi og politik*, nr. 2.
- Monopoltilsynet. *Monopoltilsynets Meddelelser*. Forskellige numre.
- Monopoltilsynet. 1983, 1984, 1985. *Fusioner og virksomhedsovertagelser i dansk erhvervsliv*. København.
- Monopoltilsynet. 1984. *Koncentrationstendenser på dagligvaremarkedet*. (Upubliceret notat til Industriministeriet).
- Politisk Ugebrev. 13. oktober 1984.
- Scherer, F. M. 1980 *Industrial market structure and economic performance*. Boston.
- Trustkommisionen. 1953. *Foreløbning betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol afgivet af den i henhold til lov nr. 128 af 31. marts 1949 nedsatte trustkommission*. København. (Trustkommissionens betænkning, 3).
- Winding Pedersen, H. 1965. *Industriens struktur og Sammenslutninger*. København.
- Winding Pedersen, H. 1985. *Prisregulering mod monopolmagt. Nogle hovedproblemer*. København. (Studier fra Københavns Universitets Økonomiske Institut, 29).

ning af rimelige priser (indførelse af bestemmelserne i den nuværende § 12, stk. 5), hvilket i realiteten har ophævet priskontrol over for udviklings- og forskningstunge brancher – f.eks. medicinalindustrien.

Monopolrådet har, – som udvalget har noteret sig, i de senere år – vist stadig større modvilje mod anvendelse af prisindgreb, som konkurrencepolitisk redskab, men betænkningens forslag vil – hvis disse bliver lov – umuliggøre stramninger i praksis som følge af konkrete vurderinger af konkurrenceforholdene på vareområder og vil i enkelt-sager udelukke tilsynsmyndighedens egen prioritering af indgreb kontra andre midler, herunder offentliggørelse af undersøgelser. Under alle omstændigheder kan gennemsigtighed ikke, som udvalget mener, erstatte prisindgreb over for overnormale fortjenester.

Udvalgets beskrivelse af udviklingen i koncentrationen og konklusionerne heraf for konkurrencen er ikke dækkende for de faktiske forhold, hvilket kan skyldes, at udvalget har haft begrænset tid til rådighed. Såfremt lovgivningsmagten ønsker at følge udvalgets væsentligste forslag, bør man være opmærksom på, at disse konklusioner ikke kan basere sig på udvalgets analyser af udviklingen i konkurrenceforholdene.

Før en endelig stillingtagen til markante ændringer på monopollovgivningens område må der derfor udarbejdes grundige analyser af struktur- og konkurrenceforholdene på væsentlige vareområder, d.v.s. på mikroplan.

#### Litteratur

- Hansen, Ole Mahon. 1984. Monopolloven – formål og administration. *Ugeskrift for Retsvæsen, B*, s. 203 ff.
- Industriministeriet. 1986. *Fra monopollov til konkurrencelov. Om modernisering af monopolloven og pris- og avanceloven*. København. (Betænkning, 1075).
- Industrirådet. 1977. *Industrien og prislovgivningen*. København.
- Kristensen, Thorkil. 1984. Den danske monopollov og de internationale markeder. I *Managements Erhvervspolitiske Forum*. Rapport nr. 14.
- Larsen, Henrik. 1985-86. Statslig reguleringspolitik under pres i Danmark og USA. *Økonomi og politik*, nr. 2.
- Monopoltilsynet. *Monopoltilsynets Meddelelser*. Forskellige numre.
- Monopoltilsynet. 1983, 1984, 1985. *Fusioner og virksomhedsovertagelser i dansk erhvervsliv*. København.
- Monopoltilsynet. 1984. *Koncentrationstendenser på dagligvaremarkedet*. (Upubliceret notat til Industriministeriet).
- Politisk Ugebrev. 13. oktober 1984.
- Scherer, F. M. 1980 *Industrial market structure and economic performance*. Boston.
- Trustkommisionen. 1953. *Foreløbing betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol afgivet af den i henhold til lov nr. 128 af 31. marts 1949 nedsatte trustkommission*. København. (Trustkommissionens betænkning, 3).
- Winding Pedersen, H. 1965. *Industriens struktur og Sammenslutninger*. København.
- Winding Pedersen, H. 1985. *Prisregulering mod monopolmagt. Nogle hovedproblemer*. København. (Studier fra Københavns Universitets Økonomiske Institut, 29).